Comisión Especial con Fines Legislativos de Asuntos Municipales y Descentralización
Carpeta Nº 2595 de 2013

Versión Taquigráfica N° 1921 de 2013

DESCENTRALIZACIÓN Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Normas

Versión taquigráfica de la reunión realizada el día 6 de noviembre de 2013

(Sin corregir)

PRESIDE:	Señor Representante Alfredo Asti.
MIEMBROS:	Señores Representantes José Bayardi, Ricardo Berois Quinteros, Daniel Caggiani, Fitzgerald Cantero Piali, Alberto Casas, Gustavo A. Espinosa, María Elena Laurnaga, Daniel Peña Fernández y Nicolás Pereira.

SEÑOR PRESIDENTE (Asti).- Habiendo número, está abierta la reunión.

Dese cuenta de los asuntos entrados.

(Se lee)

"Asuntos entrados. Acta Nº 46 del 6 de noviembre de 2013. La Junta Departamental de Treinta y Tres remite solicitud presentada por el señor Edil Aníbal Bentos Guimaraes, sugiriendo la modificación del artículo 10 de la Ley Nº 18.567. (Asunto 118605). Se comunica en el momento".

——Quería decir que recibí, en mi mail, la respuesta del doctor Korzeniak a la consulta que le habíamos hecho sobre el proyecto de ley "Descentralización y Participación Ciudadana", la que haremos fotocopiar y repartir entre los integrantes de la Comisión.

Cabe recordar que también dimos la respuesta del doctor Daniel Hugo Martins.

Por otra parte, quiero informar a la Comisión que estuvimos haciendo las gestiones pertinentes con los tres organismos que habíamos decidido invitar: Congreso de Intendentes, Congreso Nacional de Ediles y Mesa de Alcaldes. Tuvimos una comunicación personal con la Presidenta del Congreso Nacional de Ediles y con uno de los representantes de la Mesa de Alcaldes, a quienes trasmitimos los plazos que habíamos fijado para que ellos opinaran. A su vez, la Diputada Laurnaga, que también tuvo contacto con la Presidenta del Congreso Nacional de Ediles, nos decía que esa delegación estaría aquí el próximo miércoles 13. Por otra parte, estamos esperando una respuesta del Congreso de Intendentes, pero como la semana pasada ellos estuvieron

realizando una actividad en Asunción del Paraguay, sus agendas se han visto trastocadas, por lo que hasta el día de hoy no tenemos ninguna comunicación al respecto.

Continuamos con la discusión, que iniciamos la semana pasada, del proyecto presentado por varios señores legisladores, aunque hubo otros que querían acompañarlo, pero su firma no fue incluida.

(Diálogos)

——En definitiva, queda la constancia de que el honorable Presidente de la bancada del Partido Nacional quiso firmar el proyecto, pero no se pudo concretar.

(Diálogos)

——Léase el artículo 2º del proyecto "Descentralización y Participación Ciudadana".

(Se lee)

——En discusión.

Queda claro que lo que se agrega aquí es la denominación de los Municipios.

SEÑORA LAURNAGA.- Quiero hacer un breve comentario.

Nos parece elemental que el Gobierno Departamental pueda denominar a los Municipios como quiera. Ya hemos recibido la solicitud de denominación de un Municipio y, seguramente, haya muchas otras. En definitiva, esta es una cuestión dinámica, vinculada a las particularidades de cada localidad. Nos parece exagerado y de una cultura de otra época, que tenga que ser el Parlamento nacional el que intervenga en esto.

Esta es la única fundamentación de este concepto.

Gracias.

(Diálogos)

SEÑOR ESPINOSA.- Creo que hay que observar muy claramente y afinar el término de la limitación territorial, habida cuenta de que han existido antecedentes en los que después la circunscripción electoral tiene problemas de ajustes, por lo que surge una serie de conflictos y tensiones que se vuelve compleja de resolver. De hecho, todos sabemos a lo que nos referimos cuando decimos que, en más de una oportunidad, la definición política de una Junta Departamental se modifica porque el Gobierno de determinado partido tiene la mayoría y seguramente puede conseguir resultados exitosos. Así comienza una calesita de criterios que, muchas veces, no tienen nada que ver con el territorio. Hablando mal y pronto: se pasa un territorio para un Municipio o circunscripción electoral, en aras de sostener, mantener o promover determinada permanencia política. Los que vivimos en Canelones sabemos de lo que estamos hablando

Entonces, hay que hilar muy fino en eso. En nuestro departamento tenemos experiencias complejas y, en principio, habría que tener un criterio un poco más amplio, más técnico, sin dejar esto liberado exclusivamente a la voluntad política de la Junta Departamental. Tenemos una Corte Electoral, pero también hay un sistema de circunscripción electoral que ha sido orgullo de nuestro país durante muchos años y está excluido. Además, si uno ve los antecedentes de Canelones en cuanto a cómo fue que se articularon y modificaron circunscripciones territoriales, corriendo territorios que no tenían ninguna identidad o particularidad ni ninguna razón histórica en común, constata que se entra en definiciones antojadizas y políticas, que no tienen nada que ver con la realidad departamental y mucho menos local y municipal.

SEÑOR CANTERO PIALI.- Quería agregar que en este artículo estaba el tema de la denominación -que mencionaba la señora Diputada Laurnaga-, sobre el que conversamos en la sesión pasada y que no es un asunto menor.

Además, vamos a pasar a un estadio en el cual la Junta Departamental, a propuesta del Intendente, puede denominar a los Municipios y, teniendo en cuenta esa mayoría automática -sea del color que sea- de los Gobiernos Departamentales, quizás -lo planteo a modo de análisis para cuando se considere y se pase a votar- deberíamos pensar en establecer alguna mayoría especial en ese sentido. Sucede que estamos hablando, nada más y nada menos, que de la denominación de los Municipios -lo que es muy delicado; no vamos a reiterar la discusión del miércoles pasado- que, por su propia localización, ya están denominados y, tal como está redactado este artículo, su nombre puede ser modificado a sola instancia del Intendente, con la mayoría automática de la Junta.

SEÑOR PRESIDENTE.- Las constancias quedan registradas en la versión taquigráfica para cuando pasemos a la votación del articulado en particular.

Los artículos 3º y 4º no tienen modificaciones.

Léase el artículo 5º.

(Se lee)

——En discusión.

La modificación introducida aquí es la siguiente. En el segundo inciso, luego de "Cada Municipio creará los ámbitos necesarios y los mecanismos adecuados, dependiendo de la temática y de los niveles organizativos de la sociedad, para que la población participe de la información, consulta, iniciativa y control de los asuntos de su competencia", se agrega: "los que deberán ser implementados bajo su responsabilidad política". Cabe recordar que el artículo está vigente sin esta última parte por la que se establece que esos instrumentos se crearán bajo la responsabilidad política del Gobierno local.

SEÑOR ESPINOSA.- Esto merecería un análisis más profundo. ¿A qué obedece esta modificación? ¿Cuál es el criterio de la responsabilidad política? Si tenemos alguna diferencia política entre el Municipio y el Gobierno Departamental correspondiente, ¿queremos decirle "Políticamente hágase responsable de la iniciativa social y de lo que su jurisdicción resuelve?". No le encuentro un sentido a esto. No sé si es una cláusula gatillo para decir "Yo no me hago responsable si no estoy de acuerdo" o, por el contrario, se busca respaldo y apoyo político.

SEÑOR CAGGIANI.- En realidad, este proyecto de ley se trabajó en un grupo interpartidario integrado por el Partido Nacional, el Partido Colorado, el Partido Independiente y el Frente Amplio.

De los acuerdos que surgieron en ese grupo, uno fue la modificación del artículo 5º, estableciendo ese tipo de precisión acerca de la responsabilidad de la participación política por parte del Municipio. En tanto no exista acuerdo en esta Comisión sería pertinente retirar esto y, en caso de existir un acuerdo posterior, se volvería a poner.

En definitiva, quiero dejar constancia de que esto se estableció a solicitud del Partido Nacional.

SEÑORA LAURNAGA.- También quería comentar que esto fue planteado por el Partido Nacional, y sería bueno escuchar la fundamentación.

(Diálogos)

SEÑOR PRESIDENTE.- Voy a adelantar mi posición personal, que no he discutido con mi bancada.

En el primer inciso del artículo 5º se establece una forma de participación, que era uno de los objetivos o "leitmotiv" de este proyecto. Sin embargo, había que prever a qué mecanismo recurrir, si esa participación no se instrumentaba, lo que nos consta que pasaba en muchos lugares. Por tanto, en lo personal -no hablo en nombre de mi partido ni de mi sector político- creo que es bueno incluir esta disposición.

SEÑOR PEÑA FERNÁNDEZ.- Este fue un pedido de los Intendentes del Partido Nacional, que obedece a que los Alcaldes también tengan responsabilidad política por sus dichos y acciones públicas.

SEÑOR ESPINOSA.- Advierto que la realidad indica que estaríamos recorriendo un camino complicado de resolver. Pongo un ejemplo. El Alcalde podrá comprometerse públicamente a ser responsable políticamente, pero si el Gobierno Departamental no le provee de los recursos humanos, económicos y materiales para poder cumplir con ese objetivo, promesa o articulación, será complicado hacerlo. Creo que sí se puede hacer responsable políticamente cuando la responsabilidad corresponde a una gestión o iniciativa en la que se cuenta de antemano con los recursos suficientes. Ahora, sabemos que a la mayoría de los Alcaldes todavía no les ha llegado el beneficio de la transferencia gradual y progresiva de los recursos correspondientes; entonces, hacen lo que pueden. Me consta que en más de una oportunidad, con esa buena voluntad, se reúnen los Concejos Vecinales y las asambleas, se marca una aspiración y se señala el compromiso del Alcalde, pero su responsabilidad política se agota cuando no llegan los recursos. Entonces, ¿cuál es la premisa que se va a utilizar en el futuro?

Entiendo que se tiene la voluntad y la disposición de garantizar el cumplimiento de los objetivos, de las promesas y de los compromisos que se trazan, pero muchas veces ello no depende de los Alcaldes.

SEÑOR PRESIDENTE.- No quiero generar polémica, pero tengo que hacer una aclaración. Nos estamos refiriendo a las instancias de convocar a la ciudadanía del Municipio, a la población, para que participe de la información, consulta, iniciativa y control de los asuntos de su competencia. Se refiere a esa responsabilidad política de convocar a la ciudadanía. Más allá de un amplificador en el local en el que se realice la consulta, no creo que necesite más recursos.

SEÑOR ESPINOSA.- He tenido la posibilidad de participar en varias iniciativas de ese tipo. Se debe ver el comportamiento que tiene la ciudadanía y los compromisos que se asumen, así como también cómo quedan los Alcaldes en medio de un tiroteo.

Este instituto de la iniciativa promueve un compromiso de gestión. De lo contrario, ¿para qué está el artículo? ¡Saquémoslo! La iniciativa no queda aislada como una expresión de deseo. No; el artículo 5º está promoviendo una iniciativa de compromiso de gestión.

Ahora, ¡el que siempre queda embretado es el Alcalde! No digo que se debe desligar de cualquier tipo de responsabilidad al Alcalde, pero sí que se debe hilar más fino y que no se le debe dar con un caño si no puede cumplir con los objetivos por cuestiones que van más allá de sus posibilidades. Para mí, todo va de la mano. Entiendo que esta disposición refiere a la convocatoria, a la consulta, pero en el artículo se habla de los mecanismos de iniciativa y cada vez que el pueblo se reúne tiene la iniciativa de exigir y pedir. ¿Quién se hará responsable después?

SEÑOR PEÑA FERNÁNDEZ.- Que se haga responsable quien sea responsable. Si se hace responsable el Intendente, será responsable el Intendente; si se hace responsable el Alcalde, será responsable el Alcalde. Con esto se intenta establecer responsabilidades ante los compromisos públicos, sobre todo, cuando hay gestiones a defender y coordinaciones que deben hacerse a la hora de ejecutar los compromisos, determinando las responsabilidades claramente. Cada cual sabrá después qué responsabilidades asume.

SEÑOR PEREIRA (don Nicolás).- El señor Diputado Peña Fernández aclara esta propuesta del Partido Nacional, pero analizando el sentido de lo que se establece en el artículo, advierto que se hace referencia a la participación activa de la ciudadanía, tal como dijo el señor Presidente.

Sin duda, en este primer período de gestión de los Municipios, ha habido claroscuros y problemas de gestión; por eso, entre otras cosas, se ha presentado este proyecto de ley. Asimismo, en la transferencia de los recursos a la que hizo referencia el señor Diputado Espinosa tenemos un punto central que son los problemas en el andamiaje de la descentralización. Este proyecto intenta colaborar a efectos de que en el próximo período esto tenga otra dinámica y otra lógica.

Debemos tratar de entender esta iniciativa en su conjunto. En este proyecto se plantea la necesidad de que se destinen recursos del Gobierno Nacional y del Gobierno Departamental a los Municipios y de que se establezcan programas presupuestales para cada uno de los Municipios. Por lo tanto, con esta disposición se exige al Municipio y al Alcalde -al Gobierno local- que se pongan en marcha diferentes instancias de participación en las que la gente pueda acceder a la información para saber cuáles son los recursos con los que se cuenta, qué obras se van a hacer con esos recursos y cómo marcha la ejecución de esos recursos. Por eso digo que hay que entender el proyecto en su conjunto.

Todos hemos asistido a este tipo de instancias durante este período, pero en Canelones -no quiero entrar en una polémica, porque somos muchos canarios los que integramos esta Comisión y, muchas veces, damos a la reunión un tono canario- hemos asistido a experiencias muy buenas y de las otras. Hay Municipios en los cuales las Comisiones Vecinales han estado permanentemente informadas de la marcha de los recursos comprometidos por la presente gestión, pero hay otros Municipios en los cuales los niveles de información a los que ha accedido la gente no han sido los mejores. A mi juicio, con este artículo se trata de que los mecanismos de participación y de información ciudadana se garanticen, de alguna manera, y de que el Alcalde se comprometa para que ello suceda.

SEÑOR BAYARDI.- Me parece que estamos discutiendo un punto que no agrega mucho; si no estuviera este agregado, sería igual. En la ley vigente no figura esta disposición, pero va de suyo que siempre tiene responsabilidad quien hace algo.

El punto es la responsabilidad política. ¡Ojo! En nuestro sistema constitucional, la responsabilidad política se responde con determinadas instancias. Vamos a suponer, en la iniciativa de los Intendentes del Partido Nacional -supongo que se está hablando no solo de la responsabilidad pasible de ser sujeta, en tanto responsabilidad política, a los preceptos constitucionales-, que si se convoca a la ciudadanía y se la organiza para que haya espacios de participación activa, creando mecanismos para ello, y se informa y se consulta a la población, teniendo iniciativa y pudiendo controlar los asuntos de su competencia, respecto a una propuesta, pero esa propuesta nunca se puede concretar porque resulta un invento del Alcalde, ya que nunca contó con recursos para poder concretarla -como el ejemplo que citó el señor Diputado Espinosa-, el Intendente dirá que no es un problema de él, sino del débil mental del Alcalde o de la Alcaldesa y se dirimirá esa situación; pasará la responsabilidad ante la ciudadanía de esa manera, diciendo que el Alcalde deliró, que vaya a saber qué tomó y lo sacará. Y se acabó el problema.

En mi opinión, estamos discutiendo algo que no agrega. Yo no creo que aquello que abunda, no daña: lo que abunda, daña; aclaro que esta es mi opinión biológica y psicológica. Ahora, en este caso, a los efectos, es agua. ¿Por qué? Porque va de suyo que siempre que hay un acto de un gobernante, es suya la responsabilidad.

Aceptamos esta disposición como propuesta, pero no creemos que cambie sustantivamente nada.

SEÑOR ESPINOSA.- Quiero informar que del texto del articulado se desprende que no se trata de trasladar la responsabilidad al Intendente. El articulado siempre se refiere al Municipio y, en consecuencia, al Alcalde.

En el articulado se establece: "[...] participe de la información, consulta, iniciativa y control de los asuntos de su competencia [...]". Equivale a decir que la ciudadanía no solo va a tener la iniciativa, la consulta y la información, sino también el control. Ahora, observen qué paradójico: si no hay recursos, si la maquinaria no llegó o si no se pudo cumplir con los objetivos, "marche preso" el Alcalde, puesto que tiene la responsabilidad política.

Esa es la objeción que tengo, pero reconozco que quizás esté haciendo una tormenta en un vaso de agua y que, tal vez, debería seguir la señera referencia que hizo el señor Diputado Bayardi.

SEÑOR PRESIDENTE.- Me ha tocado participar de algunas de estas reuniones en Montevideo y en el interior del país. Creo que esta disposición es necesaria, teniendo en cuenta que en algunos Municipios del interior del país, a casi cuatro años de su creación, no se convocó a ninguna de las instancias que están previstas aquí. Precisamente, los ciudadanos de esos Municipios nos reclamaron por qué no se

cumplía la ley. Es cierto que esas instancias están establecidas, pero no se prevé ninguna sanción por falta de cumplimiento.

Puedo coincidir con el compañero Bayardi de que tal como está redactado este artículo, resulta de muy poco efecto. Tal vez, si realmente estuviéramos comprometidos con el proceso de participación ciudadana, deberíamos establecer la obligatoriedad de la convocatoria, de forma preceptiva y con plazos.

Siempre recuerdo el caso de un Municipio cuyo Alcalde o Alcaldesa era del mismo partido político que el Intendente y elevó las instancias presupuestales y el programa del Municipio sin convocar siquiera al Concejo; lo hizo solo en comunicación con el Intendente. El resto de los Concejales -por lo menos los que representaban a otros partidos- no estuvo al tanto de cuál sería la programación de la primera instancia de descentralización y participación ciudadana.

Seguiremos con el análisis de esta propuesta; veremos qué opinan al respecto los Intendentes, los Ediles y la Mesa de Alcaldes.

En el inciso siguiente, que no fue modificado, se establece: "Con el porcentaje establecido en el artículo 16 de la presente ley podrá entablarse [...]". Me parece que esta expresión no es muy feliz. Si no hay objeciones, sugiero que el doctor Abisab proponga otra redacción.

Léase el artículo 6º.

(Se lee)

——En discusión.

SEÑOR BEROIS.- El doctor Korzeniak hace una sugerencia que creo que puede ser interesante que se tenga en cuenta.

SEÑOR PRESIDENTE.- Dice el doctor Korzeniak: "En el artículo sexto ap. 7), simplemente por razones de coherencia gramatical yo diría 'la generación de programas', en lugar de 'generar programas'". En el numeral 2 de la nota también se refiere al numeral 3), que no está modificado. Allí, el doctor Korzeniak sugiere agregar a continuación de la palabra "jurisdicción" lo siguiente: "[...] dentro del marco de las disposiciones nacionales y departamentales vigentes". A continuación aclara: "Este concepto que está para otras competencias, justamente no está en este apartado 3) que habla de la protección del ambiente, etc., y todos sabemos que hay algunos departamentos en los cuales se impulsan soluciones localistas contrarias a decisiones ya tomadas para realizar ciertas obras", de carácter nacional, agrego yo.

Aclaro que la bancada del Frente Amplio va a tomar como suya la propuesta del doctor Korzeniak.

Léase el artículo 7º.

(Se lee)

——En discusión.

Este es uno de los artículos que agrega competencias a los Municipios. De alguna manera, define la materia municipal de una manera más amplia de la que existe actualmente, por lo que puede ser un núcleo central de importancia en estas modificaciones.

SEÑOR PEÑA FERNÁNDEZ.- Quiero agregar un tema que es un pedido de los Alcaldes y que no está incluido en este proyecto de ley obviamente porque hay un enfrentamiento con los Intendentes. Esto lleva a una discusión que no es para ahora pero sí para el momento en el que estemos procesando esta iniciativa. El tema de fondo es la personería jurídica de las Alcaldías y la posibilidad de tener ciertas libertades o personerías jurídicas para la celebración de convenios, etcétera. Dentro de este proyecto de ley se enmarca el orden departamental y la anuencia del Intendente. No quería que este tema quedara fuera de la discusión de la Comisión.

SEÑOR PRESIDENTE.- En la representación de nuestro partido en ese grupo de trabajo discutimos sobre este articulado, en particular sobre estos numerales que se le agregan a la competencia municipal, y en ese momento establecimos claramente la necesidad de dejar salvadas distintas formas organizativas que hoy se tienen sobre algunos aspectos, fundamentalmente en el área metropolitana, que obviamente son muy distintas a las que existen en los Municipios aislados del interior del país. Por ejemplo, el tema de la basura y el de necrópolis claramente son competencias para un Municipio que esté separado del resto de las zonas urbanas del departamento. No tendría sentido que, en el caso de Montevideo, tuviéramos ocho necrópolis para cada uno de los Municipios o que la recolección de residuos se hiciera por parte del Municipio y no de la Administración Central. Esto puede pasar en Canelones y en algún otro departamento donde las zonas urbanizadas abarcan más de un Municipio de acuerdo a las definiciones que hemos establecido. Por eso creo que, en este caso en particular, se deberá ser muy cuidadoso de pedir la opinión en los Municipios creados fundamentalmente en las capitales departamentales o en las grandes ciudades que pueden tener más de un Municipio.

SEÑOR ABISAB.- Quiero hacer un comentario con respecto al numeral 12) del artículo séptimo, que es muy similar al numeral 5) de la ley vigente. La redacción del numeral 5) de la ley vigente dice "que puedan" y en el numeral 12) se cambia y dice: "para". En el comparativo, la palabra debería estar en rojo y no está a pesar de que ya está corregido en la versión digital.

SEÑOR PRESIDENTE.- Léase el artículo 8, con el que termina el Capítulo II.

(Se lee)

——En discusión.

Para este artículo no hay modificaciones; se mantiene el texto original.

Dados los compromisos que tenemos con otras Comisiones y el uso de la Sala, vamos a planificar la próxima sesión que, en principio, está planteada para recibir a la Mesa de Municipios a la hora 8 y 30 y al Congreso Nacional de Ediles a la hora 9.

(Diálogos)

SEÑOR BAYARDI.- Yo creo que no da para recibir a dos delegaciones el mismo día. Es mi opinión. Propondría que un día recibamos a una delegación y otro día a la otra.

(Diálogos)

SEÑOR PRESIDENTE.- Entonces, la próxima reunión queda citada para el día miércoles a la hora habitual, es decir a las 8 y 30, para recibir a la Mesa de Municipios, y luego de un intermedio, continuará la sesión a la hora 12, para recibir al Congreso Nacional de Ediles.

Se levanta la reunión.